

# Het wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (1994). Het wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap: Een nota van wijzigingen. *Migrantenrecht*, 94(2), 23-34.

## Document status and date:

Published: 01/01/1994

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

# Het wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap



## Een nota van wijzigingen

\* Gerard-René de Groot is hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht aan de Rijksuniversiteit Limburg.

**Prof. mr G.-R. de Groot\***

### 1. Inleiding

In Migrantenrecht van mei 1993 werd het op 25 februari 1993 aan de Tweede Kamer aangeboden wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap kritisch besproken<sup>1</sup>. Reeds op 26 mei verscheen het Voorlopig Verslag over dat wetsontwerp. Op 16 september ontving de Tweede Kamer vervolgens een Memorie van Antwoord, begeleid door een Nota van Wijzigingen, die in het onderhavige wetsontwerp enkele uiterst belangrijke wijzigingen aanbrengt. Op 15 november 1993 werd reeds het Eindverslag vastgesteld, waarin naar aanleiding van de Memorie van Antwoord nog diverse vragen werden opgeworpen.

In dit opstel zullen de Memorie van Antwoord en het Eindverslag in hoofdlijnen worden besproken. Uitvoerig wordt stilgestaan bij de door de Nota van Wijzigingen aangebrachte veranderingen in het ontwerp. Hier en daar zullen punten van kritiek op het wetsontwerp, die ik al in mei uitte naar aanleiding van in de Memorie van Antwoord gemaakte opmerkingen opnieuw worden aangestipt. Het is echter niet mijn bedoeling om in herhaling te vallen en reeds in dit tijdschrift gepubliceerde opmerkingen, in extenso te herhalen. Indien derhalve over een bepaald onderwerp geen relevante opmerkingen in de Memorie van Antwoord staan en het wetsontwerp op een bepaald punt niet is gewijzigd, persister ik bij mijn reeds geuite kritiek en blijven de reeds opgeworpen vragen relevant.

Gezien de nauwe samenhang van het in dit opstel betoogde met de publicatie in het meinum-  
mer, worden de diverse onderwerpen in dezelfde volgorde als in de vorige uiteenzetting over het wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap behandeld. Op deze wijze is het niet al te moeilijk om na te gaan, in hoeverre de regering er in is geslaagd mogelijke punten van kritiek op het wetsontwerp te weerleggen. De volgorde van de hierna te maken opmerkingen is derhalve de volgende. Allereerst zal aandacht worden besteed aan voorgestelde wijzigingen van algemene aard, die consequenties zullen hebben voor de redactie van diverse artikelen van de Rijkswet (paragraaf 2). Daarna zal de voorgestelde wijziging van de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van de erkenning en wettiging aan de orde komen (paragraaf 3). Vervolgens zal uiterst kort worden ingegaan op enkele voorgestelde wijzigingen van de regeling van de naturalisatie (paragraaf 4). En tenslotte wordt uitvoerig stilgestaan bij de door Nota van Wijzigingen ingrijpend veranderde voorstellen tot wijziging van de verliesbepalingen van het Nederlanderschap (paragraaf 5). Overgangsrech-

telijke bepalingen worden behandeld in samenhang met de wetswijzigingsvoorstellen waarop ze betrekking hebben.

In de Memorie van Toelichting werd er reeds op gewezen, dat binnen afzienbare tijd nog een tweede ontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap naar het parlement zal worden gezonden. De Memorie van Antwoord geeft thans aan, dat het desbetreffende ontwerp (de zogenaamde tweede tranche) reeds door de ministerraad van het Koninkrijk goedgekeurd en voor advies aan de Raad van State van het Koninkrijk doorgezonden. De Memorie van Toelichting<sup>2</sup> gaf aan, dat in dit tweede wetsvoorstel met name aandacht zal worden besteed aan be-  
wijsrechtelijke en procedurele vraagstukken. Thans wordt de sluier op diverse plaatsen in de Memorie van Antwoord nog wat verder opge-  
licht. Zo lezen we<sup>3</sup>, dat in de tweede tranche ter vereenvoudiging van de naturalisatie-procedure voorstellen worden gedaan om de mogelijkheid van verwerving van het Nederlanderschap door middel van optie -in plaats van naturalisatie- aanzienlijk uit te breiden. Ondermeer aan sommige oud-Nederlanders zal een dergelijk optierecht worden gegeven, als mede aan reeds zeer langdurig in ons land verblijvende buitenlanders, die door de lengte van hun verblijf hier ten lande geacht mogen worden in grote mate in Nederland te zijn ingeburgerd. Door het scheppen van zulke optierechten zal, naar men verwacht, de problematiek met betrekking tot de behandelingsduur van naturalisatieverzoeken verminderen. Bovendien zal in de tweede tranche aandacht worden besteed aan de nationaliteitsrechtelijke positie van de minderjarige kinderen, hun wettelijk vertegenwoordigers en jong-volwassenen. Ook de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van het verstrekken van onjuiste gegevens en van frauduleus handelen zullen worden verduidelijkt.

Overigens zal het zoëven bedoelde 'tweede tranche'-ontwerp niet het enige wetsvoorstel betreffende het nationaliteitsrecht zijn dat binnenkort ons parlement zal bereiken. Blijkens de Memorie van Antwoord<sup>4</sup> is de regering voornemens op korte termijn over te gaan tot ondertekening van het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg inhoudende uitzonderingen op het beginsel dat de nationaliteit van een Verdragsluitende Staat van rechtswege wordt verloren door het vrijwillig verwerven van de nationaliteit van een andere Verdragsluitende Staat. Aangekondigd wordt, dat een voorstel tot goedkeuring van dit Tweede Protocol 'zo spoedig mogelijk' zal worden voorgelegd aan de Tweede Kamer. De memorie stelt in dit verband overigens nog: 'Gezien artikel 15A van het onderhavige wetsvoorstel is een ratificatie vooraf of gelijktijdig met dit wetsvoorstel niet noodzakelijk, terwijl aan-

1. Voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap, wetsontwerp 23 029 (R 1461).
2. Memorie van Toelichting, p. 8.
3. Memorie van Antwoord, p. 1.
4. Memorie van Antwoord, p. 7.

houding van dit wetsvoorstel een ons inziens ongewenste vertraging meebrengt.'

De geciteerde uitspraak is op zichzelf genomen correct. Indien het voorgestelde artikel 15A wordt aangenomen, staat niets aan een toestemming tot ratificatie van het Tweede Protocol in de weg. Het parlement dient echter wel te beseffen, dat het opnemen van artikel 15A en het daarmee samenhangende artikel 16A uitsluitend zin heeft, indien men voornemens is inderdaad een dergelijke toestemming tot ratificatie te geven.

Tenslotte is niet onwaarschijnlijk, dat de Rijkswet op het Nederlanderschap tenminste redactionele wijzigingen zal moeten ondergaan, indien de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden in de toekomst zou worden gewijzigd.

## 2. Wijzigingen van algemene aard

Zoals bekend stelt het wetsontwerp voor om het eerste artikel van de Rijkswet op het Nederlanderschap, dat enkele definities van in de Rijkswet gehanteerde termen bevat, met twee nieuwe definities uit te breiden. Het betreft definities van de begrippen 'toelating' en 'hoofdverblijf'. In het wetsontwerp worden deze termen vervolgens op diverse plaatsen gebruikt.

### 2.1. Het begrip 'toelating'

De introductie van het begrip 'toelating' (in het voorgestelde artikel 1, sub g gedefinieerd als: 'instemming door het bevoegd gezag met het bestendig verblijf van de vreemdeling in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba') is in de Kamer op weinig weerstand gestuit. De Memorie van Antwoord is derhalve relatief kort over dit nieuwe begrip. De discussie spitst zich met name toe op de vraag, wanneer nu precies het moment van toelating is, indien over het wel of niet toelaten van een persoon onenigheid heeft bestaan tussen overheid en het desbetreffende individu. De Memorie van Antwoord<sup>5</sup> onderstreept in dit verband: 'Wij omschreven de toelating in de memorie van toelichting als een rechtshandeling, meer in het bijzonder een verklaring met beoogde vreemdelingrechtelijke rechtsgevolgen. Indien nu het bevoegd gezag instemt met het bestendig verblijf van de vreemdeling, zal het ook moeten bepalen vanaf welk moment de vreemdeling is toegelaten; het gezag zal in zijn beschikking het tijdstip moeten vaststellen waarop de vreemdeling naar het oordeel van dat gezag voldeed aan de vereisten voor toelating. De beschikking strekkende tot toelating kan dus terugwerkende kracht hebben. Niet de datum van uitreiking van de beschikking noch ook de datum waarop de vergunning van verblijf wordt verleend, is bepalend; van belang is enkel de in de beschikking genoemde datum waarop de vreemdeling aan alle voorwaarden voor toelating voldeed. Daarom willen wij dan ook vasthouden aan het uitgangspunt dat bij het bepalen van het moment waarop de toelating ingaat, ook dat deel van de procedure-periode als toelatingsperiode meetelt, dat valt na de in de beschikking genoemde ingangsdatum van de toelating. Dit is het geval, indien op enig moment gedurende de procedure wordt vastgesteld dat aan de vreemdeling ten onrechte de toelating in een eerder stadium is geweigerd.'

Herinnerd zij aan het feit, dat de term 'toelating' met name een functie is toebedacht in het kader van de naturalisatievereisten. Voor verlening van het Nederlanderschap door naturalisatie komen voortaan in beginsel<sup>6</sup> uitsluitend verzoekers in aanmerking die tenminste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen of Aruba, *toelating* en hoofdverblijf hebben gehad.

Vanuit de Kamer was een vraag gesteld over het feit, dat de periode dat een vreemdeling illegaal in Nederland verblijft in het wetsvoorstel kennelijk niet meer meetelt voor de berekening van de voor naturalisatie benodigde verblijfsperiode van vijf jaren. In het verleden was de opvatting van het Ministerie immers een andere<sup>7</sup>. In de Memorie van Antwoord<sup>8</sup> wordt dit omgaan nu uitdrukkelijk erkend ('Het moge duidelijk zijn dat wij met het introduceren van het toelatingsbegrip in de nationaliteitswetgeving uitdrukkelijk beogen afstand te nemen van de opvatting dat ook illegalen rechten kunnen opbouwen'). Het invoege van het vereiste van toelating zou geboden zijn om het algemene principe van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid ook voor het nationaliteitsrecht uit te werken. Van een uitvoerige toelichting op dit 'omgaan' is echter nog steeds geen sprake. De Memorie van Antwoord herhaalt met andere woorden het betoog van de Memorie van Toelichting en voegt daaraan geen wezenlijk argument toe. Wel wordt verwezen naar de Memorie van Antwoord bij het voorstel van de wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht (Kamerstukken II, 1992-1993, 22 735, nr 5, p. 5). Het enige echt nieuwe is, dat erkend wordt dat er sprake is van een breuk met vroeger gehanteerde uitgangspunten. Overtuigend is het betoog derhalve niet<sup>9</sup>. Het is derhalve verheugend, dat dit punt in het Eindverslag<sup>10</sup> nog eens wordt aangesneden. Gevraagd wordt, of niet tenminste voor sommige vreemdelingen een hardheidsclausule zou moeten worden opgenomen, indien blijkt dat zij een groot aantal jaren in Nederland hebben gewerkt, premies en belastingen hebben afgedragen, terwijl hun verblijf na verloop van jaren is geregulariseerd. Indien deze mensen hun steentje hebben bijgedragen aan de Nederlandse economie, ligt het niet voor de hand, dat zij pas vijf jaren na de regularisering van hun verblijf in Nederland voor naturalisatie in aanmerking zouden moeten komen.

In dit verband moet mij van het hart, dat ik met enige verbijstering heb kennis genomen van vragen in het Eindverslag<sup>11</sup> over het mogelijk terugwerken van de beschikking waarbij een vergunning tot verblijf wordt verleend. Gevraagd werd of het wel wenselijk is, dat daardoor bij de berekening van de termijn van vijf jaren ook de periode zou moeten worden meegeteld, waarin de vreemdeling bijvoorbeeld procedeerde over zijn toelatingsverzoek of wel gedurende de gedoogdenperiode. Ik citeer: 'Immers, gedurende de periode dat de vreemdeling procedeert, zijn integratieactiviteiten niet toegestaan en gedurende de gedoogdenperiode zijn slechts beperkte integratie-activiteiten toegestaan. Betrokkenen moeten in deze periode nog altijd rekening houden met terugkeer naar het land van herkomst. Het lijkt niet juist gelet op de gedachte achter de

5. Memorie van Antwoord, p. 11.

6. Voor enkele groepen naturalisandi is deze termijn drie jaren, terwijl er ook naturalisandi zijn ten aanzien van wie geen verblijfsreis wordt gesteld.

7. Zie wetsontwerp 16 947, Memorie van Antwoord Eerste Kamer, pp. 8 en 9.

8. Memorie van Antwoord, p. 10.

9. Vgl. mijn contraire betoog in het boek 'Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel', Köln, 1989, pp. 247-250.

10. Eindverslag, p. 8.

11. Eindverslag, pp. 7 en 8.

vijf-jaren eis en de aard van het verblijf deze periode te laten meetellen.'

Als een vreemdeling na een verblijf van vijf jaren (en in uitzonderingsgevallen zelfs na drie jaren) door het afleggen van een optieverklaring Nederlander zou kunnen worden, zou de zoëven geciteerde opmerking wellicht hout snijden. Zulks is echter niet het geval: de verblijfsperiode is slechts één van de vereisten die moet zijn vervuld, wil iemand voor naturalisatie in aanmerking komen. Eén van de andere eisen is de inburgering, die zich met name moet manifesteren door een zekere communicatievaardigheid in de Nederlandse taal. Als iemand gedurende een zekere periode van zijn verblijf in Nederland minder gelegenheid tot integratiepogingen had, kan zulks consequenties blijken te hebben voor zijn communicatievaardigheid in het Nederlands. Als die communicatievaardigheid en ook de overige inburgering goed zijn, zie ik niet in, waarom de verblijfsperiode die is voorafgegaan aan de beschikking waardoor een vergunning tot verblijf werd gegeven, niet zou moeten worden meegeteld.

## 2.2. Hoofdverblijf

Ook over de voorgestelde definitie van het eveneens nieuw in te voeren begrip 'hoofdverblijf' ('de plaats waar een persoon zijn feitelijke woonstede heeft') werd vanuit de kamer een vraag gesteld. Gevraagd werd uit te leggen, wat nu precies de betekenis van 'feitelijke woonstede' zou zijn. In antwoord daarop stelt de Memorie: 'De in de memorie van toelichting voorkomende woorden "feitelijke woonstede" zijn slechts gebezigd om de strikt feitelijke inhoud van het begrip "hoofdverblijf" aan te geven. "Feitelijke woonstede" heeft iemand daar waar zijn slaapplek is, waar zich zijn meubilair bevindt en waar hij de rechten van bewoner uitoefent. Het voorgestelde wettelijke criterium is het begrip "hoofdverblijf", een begrip dat overigens ook in het vreemdelingenrecht voorkomt. Hoofdverblijf is een feitelijk begrip en heeft niet op dezelfde wijze als het begrip woonplaats een juridische connotatie; een afhankelijke woonplaats levert dan ook geen hoofdverblijf op.'

Buitengewoon helder is deze mededeling over de inkleuring van het voorgestelde begrip nog steeds niet. Persoonlijk zou ik er de voorkeur aan hebben gegeven, indien de wetgever zo nauw mogelijk zou aansluiten bij de definitie van woonplaats in de zin van het Burgerlijk Wetboek, onder uitdrukkelijk ecartering van de afhankelijke woonplaats. Het is m.i. minder zinvol, dat voor diverse wetten autonome definities van concepten, die buitengewoon lijken op het begrip 'woonplaats' in de zin van het Burgerlijk Wetboek worden ontwikkeld, zonder dat *precies* wordt aangegeven wat nu het verschil is tussen het 'nieuwe' concept en de BW-definitie van woonplaats. Duidelijk is, dat de voorgestelde term 'hoofdverblijf' de zogenaamde afhankelijke woonplaats niet mee omvat. Hoofdverblijf is een feitelijk begrip en bevindt zich daar waar een persoon zijn 'feitelijke woonstede' heeft, maar is die 'feitelijke woonstede' nu onder omstandigheden ergens anders dan het eveneens uiterst feitelijke begrip 'woonstede' in artikel 10 BW? Is het bijvoeglijk naamwoord 'feitelijk' in

de voorgestelde definitie niet domweg overbodig? Wellicht kan de staatssecretaris er toe worden verleid dit toe te geven en het onderhavige adjectief te schrappen. Mocht dit woordje toch betekenis hebben, dan blijft nadere uitleg geboden. Ik althans snap niet wat dat verschil tussen 'woonstede' en 'feitelijke woonstede' zou moeten zijn. Overigens blijft ook nog onduidelijk, waar iemand die geen feitelijke woonstede op enige plaats heeft, zijn hoofdverblijf heeft. Is dat 'ter plaatse van zijn werkelijk verblijf'? Of heb ik nu weer te veel in mijn Burgerlijk Wetboek gespiekt?

## 3. Nationaliteitsrechtelijke gevolgen van erkenning en wettiging

De Memorie van Antwoord houdt tot mijn grote spijt voet bij stuk wat de voorstellen betreffende de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van erkenning en wettiging betreft. Artikel 4 Rwned. zou dus in zijn geheel moeten worden geschrapt, terwijl artikel 6 met een optiebepaling zou moeten worden uitgebreid: 'c. de vreemdeling die tijdens zijn minderjarigheid door een Nederlander is erkend of zonder erkenning door wettiging het kind van een Nederlander is geworden, indien hij na de erkenning of wettiging zonder erkenning en vóór zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tenminste drie jaren verzorging en opvoeding heeft genoten van de Nederlander door wie hij is erkend of wiens kind hij zonder erkenning door wettiging is geworden.'

De Memorie van Antwoord poogt meerdere argumenten, die tegen de voorgestelde wijziging waren ingebracht, te weerleggen.

1. Uit de Kamer werd de vraag gesteld, of het Openbaar Ministerie al dan niet frequent gebruik maakt van de mogelijkheid van vernietiging van een schijnerkenning wegens strijd met de openbare orde. De Memorie van Antwoord<sup>12</sup> merkt daarover op, dat een onderzoek hiernaar voor het eerst is verricht in verband met de affaire van de schijnerkenning van Filippijnse kinderen, die zich in 1987 heeft afgespeeld. 'Het ging daarbij om in totaal ongeveer 80 gevallen. In omstreeks 40 van deze gevallen heeft het openbaar ministerie met succes gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om de ongedaanmaking van een erkenning te vorderen. Na de rechterlijke uitspraken zijn de Nederlandse paspoorten van betrokkenen ingenomen en zijn betrokkenen als illegaal in Nederland verblijvend aangemerkt. Momenteel is nog een vijftal zaken in behandeling bij de rechtbank te 's-Gravenhage.'

Vervolgens staat er een passage in de Memorie van Antwoord<sup>13</sup> waarover ik echt ontzet ben: 'In het licht van dit onderzoeksresultaat komt het mij voor dat niet kan worden gesteld dat de mogelijkheid voor het openbaar ministerie om repressief op te treden praktisch ongebruikt wordt. *De kans bestaat evenwel dat het vereiste bewijs niet kan worden geleverd.* Wij menen dan ook dat er reden is om verdergaande stappen te nemen ten einde deze vorm van fraude zoveel mogelijk te voorkomen (cursivering van mij, GRdG).'

Iets verderop werkt de Memorie van Antwoord dit nog iets nader uit: 'Voor het voeren van een

12. Memorie van Antwoord, p. 12.

13. Memorie van Antwoord, p. 13.

procedure tot vernietiging van een schijnerkenning is het noodzakelijk over het nodige bewijs te beschikken. Zo is met de ongedaanmaking van de Filipijnse schijnerkenningen betrekkelijk veel tijd gemoeid geweest omdat de betrokken personen moesten worden opgespoord en verhoord. Een dergelijke gang van zaken maakt het moeilijker om aan het verblijf van betrokkenen in Nederland op zo kort mogelijke termijn een eind te maken. Nog moeilijker ligt de zaak wanneer het een in het buitenland tot stand gekomen schijnerkenning betreft en er in verband met de procedure buiten Nederland onderzoek moet worden gedaan. De voorgestelde regeling heeft tot gevolg dat een erkend kind vooralsnog vreemdeling blijft en dat derhalve voor dat kind, indien het in Nederland wenst te verblijven, een verzoek om toelating moet worden ingediend. Bij de behandeling van het verzoek om toelating kan komen vast te staan dat van een feitelijke gezinsband geen sprake is en dat er dus een schijnerkenning heeft plaatsgevonden.

Ik kan niet anders zeggen dan dat deze redengeving aangeeft, dat het wetsvoorstel -eenmaal wet geworden- op dit punt een stuk 'geinstitutionaliseerd onrecht' zou zijn. Als fraude niet kan worden bewezen, moet er m.i. van uit worden gegaan, dat *niet* is gefraudeerd.

2. Sommige kamerleden meenden, dat de voorgestelde optieregeling voor erkende of gewettigde kinderen een rechtsongelijkheid zou bewerkstelligen tussen wettige en natuurlijke kinderen. De Memorie van Antwoord<sup>14</sup> reageert hierop als volgt: 'Wij merken echter op dat de behandeling van wettige en natuurlijke kinderen alleen daar op niet identieke wijze gebeurt, waar dat door het op ruime schaal misbruiken van de erkenning als mogelijke wijze van verkrijging van het Nederlanderschap is gerechtvaardigd. (...) Wij geven de aan het woord zijnde leden toe dat ook hier niet kan worden gesproken van een maatregel die de gelijkstelling van wettige en onwettige kinderen bevordert. Dat neemt niet weg dat de maatregel uit een oogpunt van fraudebestrijding geheel gerechtvaardigd is.'

Naar aanleiding van dit citaat ligt het voor de hand om een vraag van Tratnik<sup>15</sup> te herhalen, die zich afvroeg hoeveel kinderen eigenlijk per jaar door erkenning door een Nederlandse vader het Nederlanderschap verwerven en in hoeveel gevallen er (vermoedelijk) sprake is van een nationaliteitsrechtelijke schijnerkenning. In mijn naaste omgeving ken ik diverse kinderen, die via de weg van artikel 4 RwNed. het Nederlanderschap hebben verworven. In alle gevallen lijken die kinderen behalve op de moeder ook op hun juridische vader, die dus ook de biologische vader lijkt te zijn. Zou dit niet te regel zijn, zodat we moeten concluderen, dat onze regering het kind met het badwater weggooit? In dit verband zij er tevens op gewezen, dat in Duitsland recentelijk is besloten, dat ook onwettige kinderen direct de Duitse nationaliteit van hun vader kunnen afleiden, als door erkenning of gerechtelijke vaststelling een familierechtelijke betrekking tussen vader en kind tot stand is gekomen<sup>16</sup>.

3. Ook werd de vraag opgeworpen, of de voorgestelde regeling de gelijke behandeling van moeder en vader garandeert als het gaat om niet-Nederlandse kinderen die door Nederlandse

mannen worden erkend; in bepaalde nationaliteitswetten vervalt namelijk de aan de moeder ontleende nationaliteit indien door optieverklaring na erkenning of wettiging de nationaliteit van de vader wordt verkregen. De Memorie van Antwoord<sup>17</sup> zegt daarop: 'Wij wijzen erop dat dit probleem (...) zich in nog sterkere mate voordoet bij de toepassing van de thans vigerende regels.'

Het is correct, dat dit probleem zich zowel voordoet bij verwerving van het Nederlanderschap van rechtswege door erkenning en wettiging als bij verwerving door optieverklaring na erkenning of wettiging. De vraag is echter, wanneer het probleem zich vaker voordoet. Op die vraag geeft de Memorie geen gemotiveerd antwoord. Het zou goed zijn, indien zulks voor de diverse West-Europese nationaliteiten eens heel precies op een rijtje zou worden gezet, alvorens een beslissing over het wetsvoorstel wordt genomen.

4. Verband met de vorige vraag hield een opmerking van een fractie, die zich afvroeg, of minderjarigen en de moeder niet directe invloed op de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van erkenning en wettiging moest worden gegeven. In antwoord daarop werd aangekondigd, dat de nationaliteitsrechtelijke positie van het kind en van de wettelijke vertegenwoordiger bij de tweede tranche van herzieningen nader zal worden geregeld.

5. Nog een ander bezwaar, dat tegen de voorgestelde regeling kan worden aangevoerd, houdt verband met het feit dat het in de toekomst ook mogelijk zal zijn om familierechtelijke betrekkingen tussen vader en kind te scheppen zonder dat erkenning nodig is, namelijk door gerechtelijke vaststelling van de vaderschap. De procedure van gerechtelijke vaststelling van het vaderschap kan in principe niet voor nationaliteitsrechtelijke doeleinden worden misbruikt. Er is dus geen enkele reden te bedenken om niet te bepalen, dat door de vaststelling van de vaderschap ogenblikkelijk het Nederlanderschap wordt verworven. Is het niet wat vreemd, zo werd uit de Kamer gevraagd, indien de gerechtelijke vaststelling van de afstamming wel nationaliteitsrechtelijke gevolgen zou hebben en de erkenning niet ogenblikkelijk? In de Memorie van Antwoord<sup>18</sup> lezen we hieromtrent: 'Met betrekking tot het (...) ter sprake gebrachte wetsvoorstel tot gerechtelijke vaststelling van het vaderschap wijzen wij erop, dat de gerechtelijke vaststelling doorgaans tegen de wil van de verwekker familierechtelijke betrekkingen vestigt tussen de vader en het kind; het is dan ook geen vorm van erkenning. Het vaderschap zal alleen dan gerechtelijk worden vastgesteld, indien er voldoende bewijs voorhanden is om een biologische relatie tussen de man en het kind te mogen veronderstellen. In nationaliteitsrechtelijke zin komt door de gerechtelijke vaststelling dan ook vast te staan dat het kind een Nederlander als vader heeft en dat het, indien de vader ten tijde van de geboorte van het kind Nederlander was, op grond van artikel 3, eerste lid, zelf ook de Nederlandse nationaliteit bezit. Dat de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap, na invoering, een functie zou krijgen als eenvoudige mogelijkheid om een "kind" aan de Nederlandse nationaliteit te helpen, lijkt ons, mede vanwege het ge-

14. Memorie van Antwoord, p. 13.
15. Matjaz Tratnik, Het Nederlanderschap van onwettige kinderen, NJB 1993, pp. 1181-1185.
16. Zie de wijziging van Par. 4 RuS-tAG aangebracht door art. 4 van het Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften van 30 juni 1993 (BGBl. I, 1062). Daarover reeds G.R. de Groot, Nationaliteitsverwerving door erkenning, Migrantenrecht 1993, nr 10, pp. 224-225. Vergelijk trouwens ook het interessante op 16 september 1993 door de Bundesrat bij de Bundestag ingediende wetsontwerp ter wijziging van het Duitse nationaliteitsrecht (Drucksache 12/5684).
17. Memorie van Antwoord, p. 14.
18. Memorie van Antwoord, pp. 14 en 15.

rechtelijk karakter van deze procedure, niet waarschijnlijk. Overigens willen wij er op wijzen dat wij ons beraden op een wijziging van het hier bedoelde wetsvoorstel.'

Naar aanleiding van deze reactie zijn een aantal opmerkingen gerechtvaardigd. Uiteraard is de gerechtelijke vaststelling van de vaderschap niet een alternatief voor een nationaliteitsrechtelijke *schijn*erkenning. Daarom gaat het ook niet. Men dient te beseffen, dat het nationaliteitsgevolg van de gerechtelijke vaststelling van de vaderschap voor een ius-sanguinis-systeem voor de hand ligt. Zelfs fraude-argumenten kunnen niet tot een andere conclusie leiden. Tot nog toe is in het Nederlandse recht de (vrijwillige) erkenning van het vaderschap de enige manier om een familierechtelijke betrekking te vestigen tussen een natuurlijk kind en een man. Na invoering van de mogelijkheid van een gerechtelijke vaststelling van het vaderschap komt daar een tweede methode naast, in beginsel bedoeld voor gevallen waarin de verwekker tegenstribbelt. Indien die tweede weg nu wel nationaliteitsgevolg heeft en de eerste niet, zullen dan niet vele mannen die op zichzelf wel bereid zijn te erkennen niet nolens volens toch de tweede weg bewandelen, enkel en alleen om te bewerkstelligen, dat het kind ook Nederlander wordt? Indien een dergelijke ongelijkheid tussen de gevolgen van een erkenning en van een gerechtelijke vaststelling van de vaderschap wordt geschapen, zou het dan niet voor de hand liggen om de erkenning 'als tweederangs-rechtsinstituut' gewoonweg af te schaffen? Ik wil dit echter niet bepleiten. In tegendeel: een andere mogelijkheid is, dat zowel de gerechtelijke vaststelling van de vaderschap als de erkenning nationaliteitsgevolg hebben.

Een andere vraag is nog op zijn plaats: wat bedoelt de Memorie eigenlijk met de zinswending '[o]verigens willen wij er op wijzen dat wij ons beraden op een wijziging van het hier bedoelde wetsvoorstel'? In welke richting zou dit wetsvoorstel eventueel worden gewijzigd? Voor de behandeling van het onderhavige ontwerp inhoudende een wijziging van de rechtsgevolgen van de erkenning lijkt nadere informatie over de richting van een mogelijke wijziging van het andere ontwerp allerminst overbodig.

6. Een volgende vraag naar aanleiding van het voorstel artikel 4 RWNed, te schrappen houdt verband met artikel 3, lid 3. De Nota van Wijzigingen stelt overigens naar aanleiding van opmerkingen uit het parlement voor om de redactie van dat artikel-lid als volgt vast te stellen: '3. Nederlander is het kind van een vader of moeder, die ten tijde van de geboorte van het kind zijn of haar hoofdverblijf heeft in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba en die zelf is geboren als kind van een vader of moeder, die ten tijde van zijn of haar geboorte hoofdverblijf had in een van die landen.'

Deze redactie is in overeenstemming met recente rechtspraak en realiseert een volkomen gelijke behandeling van mannen en vrouwen. In verband met de voorgestelde schrapping van het nationaliteitsgevolg van de erkenning zij echter aan het volgende herinnerd. Artikel 3, lid 3 zegt niets over de al dan niet wettige status van een

kind. In de literatuur is daarom herhaaldelijk verdedigd, dat artikel 3, lid 3 *mutatis mutandis* ook van toepassing is ingeval van erkenning of wettiging, mits aan de overige vereisten van de desbetreffende bepaling is voldaan<sup>19</sup>. Indien dit standpunt juist is, zouden als het wetsontwerp wet wordt vele door een Nederlandse man erkende en gewettigde kinderen weliswaar geen Nederlanderschap meer kunnen ontleen aan het dan geschrapte artikel 4, maar nog wel aan artikel 3, lid 3 RWNed. De Memorie van Antwoord<sup>20</sup> onderstreept naar aanleiding van dit probleem, dat erkenning en wettiging zonder erkenning ook in het nationaliteitsrecht geen terugwerkende kracht hebben. Vervolgens wordt daaruit geconcludeerd: 'Indien een man na de geboorte van het kind door erkenning of wettiging zonder erkenning in familierechtelijke zin de vader van een kind wordt, werkt deze familierechtelijke band niet terug tot de geboorte van het kind. Van dat kind kan dan ook niet worden gezegd dat het ten tijde van zijn geboorte in juridische zin een vader had, zodat in dat geval aan de woonplaats van de erkenner geen nationaliteitsrechtelijke gevolgen verbonden kunnen worden. Alleen een erkenning vóór of bij de geboorte zal de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van artikel 3, derde lid, meebrengen. *Mutatis mutandis* geldt dit niet terugwerken ook voor de vraag of de grootvader ten tijde van de geboorte van de ouder van het kind in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba hoofdverblijf had. Ook dan alleen zal de erkenning of wettiging zonder erkenning -in dit geval de erkenning van de vader of moeder door de grootvader-, indien die vóór of bij de geboorte van de ouder is geschied, de situatie scheppen die in artikel 3, derde lid, laatste zinsdeel is bedoeld.'

Enkele opmerkingen zijn weer op zijn plaats. Tot nog toe werd artikel 3, lid 3 door de heersende leer<sup>21</sup> dusdanig uitgelegd, dat erkende of zonder erkenning gewettigde kinderen op eenzelfde manier hun Nederlanderschap aan de woonplaats van de vader konden ontleen als wettige kinderen. Het is immers ook niet goed in te zien waarom wettige kinderen het Nederlanderschap onder bepaalde voorwaarden wel iure domicili a patre zouden kunnen verwerven en erkende en gewettigde kinderen onder diezelfde voorwaarden niet. Daar de familierechtelijke relatie tussen een kind en zijn erkennende of wettigende vader dikwijls echter op een moment na de geboorte tot stand komt, neemt men onder de vigeur van het huidige recht aan, dat artikel 3, lid 3 in combinatie met artikel 4 dusdanig moet worden uitgelegd, dat erkende of zonder erkenning gewettigde kinderen iure domicili op het moment van de erkenning of wettiging het Nederlanderschap verwerven. Na schrapping van artikel 4 zou die redenering volgens de Memorie niet meer opgaan. Wel zal echter -zo blijkt ook uit de Memorie- een prenataal erkend kind het Nederlanderschap via artikel 3, lid 3 kunnen blijven verwerven. Erkenners met woonplaats in het Koninkrijk der Nederlanden zal dus moeten worden aangeraden onwettige kinderen voor de geboorte te erkennen, zodat het kind op het moment van geboorte direct het Nederlanderschap verwerft: het is eigenlijk verbazingwekkend dat het Ministerie van Justitie ondanks de grote ijver alle 'schijn' te bestrijden, dit nog mogelijk acht.

19. G.R. de Groot, *Personen- en familierecht*, Kluwer Deventer, losbladig, aant. 2 op art. 4 RWNed; Pitlo/Koens/Rood-de Boer, *Personen- en familierecht*, 8ste druk, Arnhem 1989, 16; F.Th. Zilverentant c.s., in: *Nationaliteitswetgeving*, VUGA 's Gravenhage, losbladig, p. G 19. Anders: J. Dekker, *Burgerzaken* 1984, p. 85. Vgl. voorts de genuanceerde opvatting van J.E. Geuzinge, WPNR 5769 (1986).

20. Memorie van Antwoord, p. 12.

21. Zie de in de vorige voetnoot aangehaalde literatuur, waaronder de uitermate gezaghebbende auteur Zilverentant.

Zouden op middellange termijn plannende fraudeurs dit juridische gegeven niet kunnen misbruiken? Deze laatste vraag moet ongetwijfeld bevestigend worden beantwoord en toont derhalve de betrekkelijkheid van de voorgestelde bestrijding van de schijnerkenningen aan. Zelfs in de voorgestelde regeling, die door Tratnik<sup>22</sup> terecht is getypeerd als met een kanon naar een muis schieten, blijken deze dieren nog door kieren van het Nederlandse huis te kunnen kruipen. Na het voorgaande zij aangetekend, dat als artikel 4 onverhoopt inderdaad zou worden geschrapt, artikel 6 ook een optierecht zou behoren te bevatten voor die erkende en zonder erkenning gewettigde kinderen van een vreemdeling die -waren ze wettig geboren- iure domicilii het Nederlanderschap zouden hebben verworven.

Tenslotte zij er op gewezen, dat de voorgestelde regeling ook de door brieven van wettiging gewettigde kinderen van een overleden Nederlandse man en een buitenlandse vrouw van de verwerving van het Nederlanderschap uitsluit. Het is eigenaardig, dat als het Hare Majesteit de Koningin goeddunkt om haar handtekening te zetten onder een document, dat een kind de status verleent van een wettig kind van één van haar (overleden) onderdanen dit kind aan die handtekening niet het Nederlanderschap ontleent, dat een wettig kind van een Nederlander van rechtswege pleegt te verwerven.

Aan het einde van deze paragraaf zij de hoop uitgesproken, dat alle aarzelingen die mogelijk zijn ten aanzien van het ontnemen van het nationaliteitsgevolg aan erkenning en wettiging, onze volksvertegenwoordigers ervan overtuigen, dat het beter is dit voorstel te verwerpen. Officiers van Justitie moeten vervolgens worden geïnstrueerd om in vermoedelijke gevallen van schijnerkenningen zich in te spannen om voldoende bewijs te vergaren om met succes nietigverklaring van de erkenning te kunnen vorderen. Fraude wordt niet verondersteld maar moet worden bewezen! Dat lijkt me voor een rechtsstaat het juiste uitgangspunt. Gevallen van fraude te vooronderstellen lijkt me iets voor totalitaire staten.

#### 4. De regeling van de naturalisatie

Vanuit de Kamer was de aandacht gevestigd op de circulaire van de staatssecretaris van Justitie van 31 maart 1992 waarin naar hun mening een ontvankelijkheidstoetsing is geïntroduceerd<sup>23</sup>. Men vroeg zich af, waarom deze toetsing niet expliciet in de wettekst is opgenomen. In antwoord op deze opmerking wordt thans gesteld, dat de circulaire de ontvankelijkheidstoets niet zou hebben geïntroduceerd. De Memorie van Antwoord<sup>24</sup> stelt daaromtrent: 'de in artikel 8, eerste lid, onder a. en c., genoemde voorwaarden en de feitelijke vereisten gesteld in de volgende leden van dit artikel, zijn altijd al als ontvankelijkheidstoetsen gezien, omdat deze feiten geen administratieve beslissing vroegen. Immers is iemand die niet (precies) voldoet aan één of meer in de wet gestelde voorwaarden, niet ontvankelijk in zijn verzoek. De bedoelde circulaire heeft de mogelijkheden van toetsing op ontvankelijkheid geëxpliciteerd en sindsdien worden deze mogelijkheden ook systematisch en metterdaad geëxpliciteerd. Dat aan deze toetsing meer dan in het verleden scherp de hand wordt gehou-

den, houdt verband met de stijging van het aantal naturalisatieverzoeken gedurende de laatste jaren waardoor het noodzakelijk werd om de beheersbaarheid van de grote aantallen dossiers goed in de hand te houden.'

Opmerkelijk is echter, dat niet expliciet wordt ingegaan op het feit, dat het scherp controleren van de ontvankelijkheid gedeeltelijk haaks staat op een tijdens de parlementaire behandeling van de Rijkswet op het Nederlanderschap namens de regering gemaakte opmerking in de Tweede Kamer<sup>25</sup>. Destijds werd immers gezegd, dat een naturalisatieverzoek in het zicht van de voltooiing van de vereiste verblijfsperiode kon worden gedaan en dat een dergelijk verzoek ook kon worden ingediend door een bijna achttienjarige. Met die informatie op tafel is de Kamer met de tekst van de Rijkswet akkoord gegaan. Een nadere uitwerking en motivering van het betoog in de Memorie zou daarom op zijn plaats zijn. Het is daarom verheugend, dat blijkens het Eindverslag ook vanuit de Kamer nog eens vragen over de niet-ontvankelijkheidstoetsing zijn gesteld<sup>26</sup>. Gevraagd werd ondermeer om toe te lichten wat bedoeld wordt met de uitspraak in de Memorie van Antwoord 'omdat deze feiten geen administratieve beslissing vroegen'. Vervolgens werd gevraagd: 'Wat gebeurt er in de praktijk met een niet-ontvankelijk verzoek? Wordt dan de niet-ontvankelijkheid ook schriftelijk vastgesteld? Zo neen, waarom niet? Zo ja, kan een indicatie worden gegeven van het aantal malen dat een verzoek niet ontvankelijk wordt verklaard?'

De directe aanleiding voor het onderhavige wetsontwerp vormde de voorgestelde schrapping van de afstandseis van artikel 9, lid 1, sub b. Het afschaffen van die afstandseis stuitte in de Kamer -zoals verwacht- niet op noemenswaardige weerstand.

Vanuit de Kamer werd overigens ook een vraag gesteld over de achtergrond van de herformulering van artikel 13, lid 1. Het voor een naturalisatie reeds betaalde vastrecht wordt immers ingeval van weigering van die naturalisatie vanaf 1 juli 1988 ten onrechte niet meer terug betaald. Het terugvorderen van het reeds betaalde als onverschuldigd betaald ex-artikel 6:203 Burgerlijk Wetboek behoort tot de mogelijkheden. De Memorie van Antwoord zegt hierover nog steeds niets. De enige mededeling is eigenlijk, dat nog niemand een dergelijke terugvorderingsactie heeft ingesteld. Erg bevredigende informatie is dat niet. Het is daarom niet verbazingwekkend, dat vanuit de Kamer blijkens het Eindverslag<sup>27</sup> nog eens uitdrukkelijk is gevraagd, of er van mag worden uitgegaan, dat inderdaad nog gelden uit onverschuldigde betaling kunnen worden terug gevorderd en dat die vorderingen, gezien de bepaling van artikel 3:309 Burgerlijk Wetboek nog niet zijn verjaard.

#### 5. Dubbele nationaliteit en het verlies van het Nederlanderschap

De voorstellen betreffende het verlies van het Nederlanderschap zijn door de nota van wijzigingen drastisch veranderd. Gehandhaafd wordt het voorstel om naast een te wijzigen artikel 15 een artikel 15a in te voeren voor gevallen waarin vrijwillig de nationaliteit van een Verdragslui-

22. Matjaz Tratnik, Het Nederlander-schap van onwettige kinderen, NJB 1993, p. 1185.

23. Zie hierover Eric J.M. Heijs, De 'ontvankelijkheidstoetsing' bij naturalisatieverzoeken, Migrantenrecht 1992, pp. 143-146.

24. Memorie van Antwoord, p. 17.

25. Zie daarover G.-R. de Groot, Personen- en familierecht, Kluwer Deventer, losbladig, aant. 4 op artikel 8 Rwned..

26. Eindverslag, p. 9.

27. Eindverslag, p. 10.



tende Staat bij het Verdrag van Straatsburg wordt verworven en het Nederlanderschap derhalve krachtens dat Verdrag wordt verloren. De tekst van 15a is gewijzigd in het licht van op de vorige redactie uitgeoefende kritiek. De tekst van de artikelen 15 en 15a zou na verwerking van de door de Nota van Wijzigingen aangebrachte veranderingen de volgende worden:

#### *Artikel 15*

1. Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren:

- a. door het afleggen van een verklaring van afstand;
  - b. indien hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaar in het bezit van beide nationaliteiten zijn hoofdverblijf heeft buiten Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, en buiten het grondgebied van de lidstaten van de Europese gemeenschap, anders dan in dienstverband met Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel met enig internationaal orgaan waarin het Koninkrijk is vertegenwoordigd, of als echtgenoot van of als ongehuwde in een duurzame relatie samenlevend met een persoon in een zodanig dienstverband.
2. Het in het eerste lid, onder b bepaalde is niet van toepassing op de Nederlander die tijdens zijn meerderjarigheid die vreemde nationaliteit verkrijgt.
3. De in het eerste, lid onder b bedoelde periode van tien jaar wordt geacht niet te zijn onderbroken indien de betrokkene gedurende een periode korter dan één jaar zijn hoofdverblijf in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan wel op het grondgebied van een van de lidstaten van de Europese gemeenschap heeft.
4. De in het eerste lid onder b bedoelde periode wordt gestuit door de verstrekking van een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel van een reisdocument in de zin van de Paspoortwet. Vanaf de dag der verstrekking begint een nieuwe periode te lopen.

#### *Artikel 15a*

Ten gevolge van de verkrijging van een vreemde nationaliteit gaat het Nederlanderschap voor een meerderjarige verloren:

- a. indien hij ten gevolge van een uitdrukkelijke wilsverklaring door naturalisatie, optie of herstel de nationaliteit verkrijgt van een Staat die Partij is bij het op 6 mei 1963 te Straatsburg gesloten Verdrag betreffende de beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, nr 4) en dit Verdrag en de daarbij behorende Protocollen dat verlies meebrengen;
- b. indien hij ingevolge de op 25 november 1975 te Paramaribo gesloten Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname (Trb. 1975, nr 132) de Surinaamse nationaliteit verkrijgt.

Uit de voorgestelde redactie volgt reeds, dat de regering persisteert bij het voornemen partij te blijven bij het Verdrag van Straatsburg en voornemens is het nieuwe protocol te ratificeren. In het perspectief van deze voornemens is het nood-

zakelijk om naast artikel 15 een artikel 15a te hebben om daardoor de uit het genoemde verdrag voortvloeiende volkenrechtelijke verplichtingen na te komen. Over deze houding van onze regering heb ik in mijn bijdrage in Migrantenrecht van mei 1993 reeds diverse opmerkingen gemaakt.

Over de ontwikkelingen binnen de Raad van Europa met betrekking tot het Verdrag van Straatsburg bevat de Memorie van Antwoord<sup>28</sup> trouwens interessante informatie. Een uitvoerig citaat is op zijn plaats: "Thans is het Verdrag van Straatsburg inzake de meervoudige nationaliteit ook binnen de Raad van Europa onderwerp van discussie; daar wezen wij al op. Binnen de Raad van Europa functioneert een juridische commissie, het Comité européen de coopération juridique (CDCJ); deze commissie kent een subcommissie, het comité van deskundigen inzake meervoudige nationaliteit, het Comité d'experts sur la pluralité des nationalités (CJPL). De CDCJ, die als "steering-committee" voor de CJPL fungeert, heeft deze subcommissie als vervolgpdracht (de eerste opdracht was het opstellen van het Tweede Protocol) gegeven een z.g. "feasibility study" te maken over mogelijke revisie van het Verdrag; daarmede is het CJPL enige maanden geleden gestart. Nederland neemt zowel in het steering-committee als in de subcommissie een actieve positie in wat betreft de revisie van het verdrag in die zin dat onze bovenbeschreven visie op de meervoudige nationaliteit daarin internationaal wordt verdedigd. Sommige verdragslanden delen het Nederlandse standpunt, met name Frankrijk, Italië en Turkije, andere landen houden, voor zover thans bekend, nog zonder meer vast aan de enkelvoudige nationaliteit, te weten de Duitse Bondsrepubliek, Luxemburg, Oostenrijk, Denemarken, Noorwegen en Zweden. Deze landen hebben echter geen bezwaar tegen het ontwikkelen van voorstellen tot revisie van het Verdrag -zoals zij ook geen bezwaar hadden tegen het Tweede Protocol-, maar behouden zich het recht voor geen partij te worden bij het Tweede Protocol en een eventueel herzien of nieuw nationaliteitsverdrag. In dit kader dient nog te worden opgemerkt dat recentelijk in de Bondsrepubliek weer de discussie is herleefd of bij naturalisatie althans voor een bepaalde periode meervoudige nationaliteit moet worden toegestaan; wij wezen reeds daarop. Volledigheidshalve wordt hier ook vermeld dat als gevolg van het ook in het nationaliteitsrecht van de landen die geen voorstander zijn van het Tweede Protocol bestaande beginsel van gelijkheid van man en vrouw wel degelijk ook naar het recht van die landen meervoudige nationaliteit kan ontstaan."

Het gewijzigd ontwerp kijkt op twee uiterst belangrijke punten zowel af van het oorspronkelijke ontwerp als van het geldende recht. Bipatriden, die woonachtig zijn op het grondgebied van de EG verliezen nooit door enkel verblijf in het buitenland hun Nederlanderschap. Voorts kunnen bipatriden die buiten de EG woonachtig zijn het verlies van hun Nederlandse nationaliteit altijd en onbeperkt voorkomen door een Nederlands paspoort of een verklaring van Nederlanderschap aan te vragen. Voor beide wijzigingen heb ik in beginsel sympathie. Slechts op enkele details wil ik kritiek uitoefenen.

28. Memorie van Antwoord, pp. 7 en 8.



De regeling dat de binnen de Europese Gemeenschap woonachtige bipatriden hun Nederlanderschap niet verliezen wegens langdurig verblijf in het buitenland houdt verband met een recente beslissing van het Europese Hof van Justitie. De Memorie van Antwoord<sup>29</sup> stelt daarover: 'Het door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap op 7 juli 1992 uitgesproken Micheletti-arrest (C 369/90) geeft aan dat het enkele bezit van de nationaliteit van een lid-staat de betreffende persoon de bescherming geeft, die het Europese recht de in de Gemeenschap wonende burgers van de lid-staten toekent. De aanvankelijk voorgestelde bepaling van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder b, leidde tot verlies van het Nederlanderschap ook bij in de EG (maar buiten Nederland) wonende Nederlanders die als tweede nationaliteit de nationaliteit van een niet-EG-land bezitten. Voor deze personen zou ten gevolge van het verlies van het Nederlanderschap het recht van vrij verkeer van personen binnen de EG worden aangetast. Bij nota van wijzigingen is artikel 15 op dat punt dan ook gecorrigeerd.' De geciteerde zinnen zijn -zo los- niet gemakkelijk te volgen. In het Micheletti-arrest heeft het Hof van Justitie echter ondermeer gesteld, dat de nationale regelgeving over de verlening van de nationaliteit van de Lid-Staten niet in strijd met het gemeenschapsrecht mag zijn. Weliswaar bevat het gemeenschapsrecht zelf geen voorschriften, die de nationale autonomie op het gebied van het nationaliteitsrecht direct beperken. Het ligt echter voor de hand aan te nemen, dat de nationale regels over de nationaliteitsverlening ook andere EG-regelingen niet mogen frustreren<sup>30</sup>. Het thans blijkens het gewijzigd ontwerp ingenomen standpunt juich ik toe. Twee kleine kanttekeningen kunnen echter nog worden gemaakt. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht op 1 november 1993 moeten de woorden 'lid-staten van de Europese gemeenschap' in elk geval worden vervangen door 'lid-staten van de Europese Unie'. Naar mijn mening is het echter bovendien verstandig om de uitzondering van artikel 15, sub b uit te breiden en van toepassing te verklaren op alle personen, die woonplaats hebben op het grondgebied van de nieuwe Europese Economische Ruimte (dus ook op het grondgebied van Finland, IJsland, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden). Ook binnen het grondgebied van de Europese Economische Ruimte gaat het recht van vrij verkeer van personen gelden, zodat verdedigbaar is dat ook de uitoefening van dat recht op het grondgebied van voormalige EVA-staten niet door nationaliteitsrechtelijke regelgeving mag worden bemoeilijkt.

De mogelijkheid om het Nederlanderschap te 'verlengen' door een Nederlands paspoort of een bewijs van Nederlanderschap aan te vragen is ingegeven door moeilijkheden van bepaalde groepen bipatride Nederlanders, die in het buitenland zouden willen gaan werken voor Nederlandse instellingen (organisaties en ondernemingen) met uitzondering van de overheid. Voor deze groep personen zou de in het oorspronkelijke ontwerp voorgestelde verliesbepaling een beperking van de tewerkstellingsmogelijkheden meebrengen en daarmee een benadeling van een optimale bedrijvigheid van de Nederlandse instelling of onderneming. Het zou immers denkbaar zijn, dat

bipatride Nederlanders zouden weigeren om uitgezonden te worden naar het buitenland, omdat een (voortgezet) verblijf buiten Nederland verlies van de Nederlandse nationaliteit zou veroorzaken.

In het perspectief van mogelijke gevolgen van de Micheletti-beslissing en van de mogelijke moeilijkheden van het Nederlandse bedrijfsleven is de constructie van het verlies van het Nederlanderschap geheel opnieuw doordacht. Uitgangspunt was daarbij, dat alleen de bipatride Nederlander, die geacht mag worden objectief gezien geen wezenlijke band meer met Nederland te hebben, en ook zelf niet duidelijk maakt prijs te stellen op behoud van de Nederlandse nationaliteit, zijn Nederlandse nationaliteit zal verliezen. De nieuwe oplossing wordt als volgt toegelicht<sup>31</sup>: 'Uitgangspunt blijft ons bovenvermelde standpunt dat wie objectief gezien geen werkelijke band meer heeft met de Nederlandse samenleving, zijn Nederlanderschap behoort te verliezen, en dat vermoed mag worden dat wie lange tijd in het buitenland verblijft de voor het Nederlanderschap noodzakelijke band met Nederland heeft verloren. Wij menen thans dat het gewenst is de betreffende Nederlander in de gelegenheid te stellen het vermoeden van verlies van die band te weerleggen. De betrokkene kan zijn verbondenheid in de eerste plaats tonen door verblijf in Nederland, althans in de Europese gemeenschap. Bovendien zal hij in de gelegenheid worden gesteld zijn verbondenheid te tonen door het aanvragen van een bewijs van Nederlanderschap of van een Nederlands paspoort; in het algemeen mag immers worden aangenomen dat wie een paspoort aanvraagt prijs stelt op zijn Nederlandse nationaliteit. Wie een Nederlands paspoort of bewijs van Nederlanderschap aanvraagt stuit daarmee de verliestermin van tien jaren. De geldigheidsduur van een paspoort is vijf jaar, in beginsel zal een Nederlander in het buitenland iedere vijf jaar een nieuw paspoort aanvragen. Wie dat niet tijdig doet, heeft een termijn van vijf jaar om dat verzuim te herstellen. Daarna verliest de bipatride zijn Nederlandse nationaliteit, tenzij hij tenminste één jaar in Nederland woonplaats heeft gehad. Omdat niet iedere bipatride Nederlander op grond van de regelgeving van het land van zijn andere nationaliteit zonder voor hem nadelige gevolgen een Nederlands paspoort kan aanvragen, kan hij ook door het aanvragen van een bewijs van Nederlanderschap danwel een consulaire verklaring daaromtrent zijn band met Nederland aantonen. Ook in dat geval zal vanaf het moment van afgifte van het bewijs een lopende verliestermin zijn gestuit en een nieuwe verliestermin van tien jaar intreden. En ook hier zal de betrokkene regelmatig een nieuw bewijs van Nederlanderschap -die uiteraard geen geldigheidsduur kennen- moeten aanvragen om zijn band met Nederland te tonen en de verliestermin te stuiten.'

Naar aanleiding van de voorgestelde verlengingsconstructie wil ik twee punten van kritiek uiten. In de eerste plaats dient men de vraag op te werpen, of de rest van het voorgestelde artikel 15 wel goed aansluit bij de thans opgenomen verlengingsconstructie. Het komt me voor, dat enkele onderdelen van dat artikel uitsluitend in het perspectief van de oorspronkelijke versie

29. Memorie van Antwoord, pp. 8 en 9.

30. Zie daarover uitvoeriger G.R. de Groot, *Auf dem Weg zu einer europäischen Staatsangehörigkeit*, in: Coen/Hölscheidt/Pieper (ed.), Europa 1993, *Auf dem Weg zur Europäischen Union*, Berlin 1993 (Festschrift Albert Bleckmann), 87-103; G.-R. de Groot, *Annotatie onder het arrest Micheletti (Hof van Justitie EG, 7 juli 1992, MR 1992, 139)*.

31. Memorie van Antwoord, p. 9.

van artikel 15 zin hebben en niet meer in het artikel passen, nu de mogelijkheid van een verlenging van het Nederlanderschap is opgenomen. Het meest in het oog lopend is de regeling neergelegd in artikel 15, lid 3 volgens welke de periode van tien jaar geacht wordt niet te zijn onderbroken indien de betrokkene gedurende een periode korter dan één jaar zijn hoofdverblijf in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan wel op het grondgebied van een van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap heeft. In het kader van het oorspronkelijk ontwerp kon voor deze bepaling begrip worden opgebracht: de mogelijkheid om het Nederlanderschap in het buitenland te verlengen bestond immers niet, slechts door weer in Nederland te gaan wonen, kon men zijn Nederlanderschap redden. Kennelijk om 'ensceneringen' te voorkomen, was de eis van minimaal een jaar woonplaats in Nederland opgenomen. Maar wat moeten we nu in het gewijzigde ontwerp met een dergelijke eis, nu men in het buitenland zijn Nederlanderschap al kan redden door een Nederlands paspoort of bewijs van Nederlanderschap aan te vragen? Manifesteert een verblijf in Nederland gedurende enkele maanden niet een nauwere band met ons land dan uitsluitend een stukje papier met officiële stempels? M.i. dient artikel 15, lid 3 daarom te worden geschrapt.

Een soortgelijke opmerking kan worden gemaakt over de regeling van artikel 15, lid 2, krachtens welke de verliesgrond van het eerste lid, onder b niet van toepassing is op de Nederlander die tijdens zijn meerderjarigheid die vreemde nationaliteit verkrijgt. Waarom is zo'n algemene ontheffing nog nodig? Zou men ook van die Nederlanders niet mogen eisen, dat ze hun 'lidmaatschapsbewijzen' (paspoort, resp. bewijs van Nederlanderschap) eens in de tien jaar verlengen?

In de tweede plaats moet een vraagteken worden gesteld bij de precieze constructie van de verlenging. Het Nederlanderschap wordt gecontinueerd, indien tijdig (dat wil zeggen binnen tien jaren na het bereiken van de meerderjarigheid, respectievelijk binnen enkele volgende periode van tien jaren) een Nederlands paspoort of een verklaring van Nederlanderschap wordt *afgegeven*. Deze constructie vraagt om moeilijkheden. Wat gebeurt namelijk, indien een persoon ruimschoots op tijd een Nederlands paspoort of een verklaring van Nederlanderschap aanvraagt, maar de Nederlandse autoriteiten twifelen over het bezit van het Nederlanderschap van de aanvrager. Het nationaliteitsrecht is zo ingewikkeld en ook de feiten van het leven zijn dikwijls zo verrassend, dat het heel wel mogelijk is, dat men het de overheid bepaald niet kwalijk kan nemen, dat wordt getwijfeld. De consequentie van een dergelijke aarzeling is evenwel, dat -vooralsnog- geen verklaring van Nederlanderschap of een Nederlands paspoort zal worden afgegeven. Wellicht is zelfs het starten van een procedure op grond van artikel 17 RwNed. op zijn plaats. Wat is nu rechtens, indien de Rechtbank 's Gravenhage vaststelt, dat een verzoeker op het moment van het indienen van zijn verzoek inderdaad Nederlander was. Inmiddels is echter tijdens de procedure de periode van tien jaren verlopen zonder dat de Nederlandse autoriteiten een van de vereiste documenten heeft afgegeven. Heeft per-

soon in kwestie dan zijn Nederlanderschap verloren? Op grond van de huidige formulering is dat m.i. het geval. Dit resultaat veroordeelt echter zichzelf. Derhalve zou men kunnen overwegen om te bepalen, dat het Nederlanderschap wordt verlengd, indien binnen de vermelde periode een Nederlands paspoort of een bewijs van Nederlanderschap is *aangevraagd*.

Het ligt uiteraard voor de hand, dat ook de opstellers van het gewijzigd ontwerp een dergelijke afweging hebben gemaakt tussen het opnemen van het 'aanvragen' of het 'afgeven' van de desbetreffende documenten binnen de vereiste termijn. Een evident voordeel van het kiezen voor het 'afgeven' is de rechtszekerheid, die in het nationaliteitsrecht hoog in het vaandel dient te staan. Een gigantisch, m.i. onacceptabel, nadeel heb ik zoëven echter beschreven. Indien men de verjaring van het Nederlanderschap door het 'aanvragen' van de desbetreffende documenten laat stuiten, heeft men het beschreven nadeel niet, maar de verlengingsregeling wordt dan wel buitengewoon vaag. Denkbaar is dan zeker, dat procedures ontstaan over de vraag, of nu wel of niet een paspoort of een verklaring van Nederlanderschap was aangevraagd. Wellicht liggen dan zelfs procedures in het verschiet over de vraag, of bevoegde autoriteiten een bepaalde verklaring hadden moeten opvatten als een aanvraag van een der relevante documenten<sup>32</sup>. Ook dergelijke procedures dienen te worden vermeden.

Alles afwegende verdient een oplossing als de volgende wellicht aanbeveling: de verjaring wordt gestuit door de afgifte van een Nederlands paspoort of een bewijs van Nederlanderschap; stuiting vindt echter eveneens plaats, indien binnen de vermelde periode van tien jaren een procedure ex-artikel 17 RwNed. aanhangig wordt gemaakt bij de Arrondissementsrechtbank 's Gravenhage. Een aantekening bij dit voorstel is niet overbodig. Artikel 17 begint met de woorden: 'Een ieder die, buiten een bij enige in een der delen van het Koninkrijk gevestigde rechterlijke instantie of administratieve beroepsinstantie aanhangige zaak (...)'. Indien een procedure ex-artikel 17 RwNed. aanhangig wordt gemaakt, terwijl reeds een procedure bij een der genoemde instanties aanhangig is, volgt een niet ontvankelijk verklaring. Ook in een dergelijk geval zou echter m.i. stuiting moeten worden aangenomen. Het gaat er immers om, dat onbetwistbaar duidelijk is, dat iemand actie heeft ondernomen om Nederlander te blijven. De verhouding van artikel 17 RwNed. ten opzichte van andere procedures, waarin het al dan niet bezitten van het Nederlanderschap een rol kan spelen, doet in die context niet ter zake.

Nu het voorgestelde artikel 15 zeer aanmerkelijk verschilt met het geldende recht, is het op zijn plaats om de geplande overgangsregeling nog te bezien. Het gewijzigd ontwerp stelt voor om het volgende te bepalen:

### *Artikel III*

1. De in artikel I, onderdeel L, van deze Rijkswet onder artikel 15, eerste lid, onder b, genoemde termijn vangt niet eerder aan dan op het tijdstip van inwerkingtreding van deze Rijkswet.

32. Vergelijk HR 28 september 1990, NJ 1991, 293 m.n. G.R. de Groot.

2. Het in het voorgaande, lid bepaalde is niet van toepassing indien het een persoon betreft die na zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaren, welke niet eerder aanvangt dan op 1 januari 1985, hoofdverblijf heeft in het land waarin hij is geboren en waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit.

3. Is aan de in het voorgaande, lid bedoelde persoon een document verstrekt als bedoeld in artikel 15, vierde lid, dan vangt de in het tweede, lid genoemde periode aan op de dag der verstrekking.

4. Het in artikel I, onderdeel L, van deze Rijkswet in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder b, bepaalde verlies treedt niet eerder in dan één jaar na de inwerkingtreding van deze Rijkswet.

#### Artikel IV

1. Hij die wegens het bepaalde in artikel 15, aanhef en onder c, van de Rijkswet op het Nederlandschap zijn Nederlandschap heeft verloren verkrijgt door het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring binnen een termijn van één jaar na de inwerkingtreding van deze Rijkswet het Nederlandschap. Deze verkrijging werkt terug tot het moment van verlies.

2. Hij die wegens het bepaalde in artikel 15, aanhef en onder c, van de Rijkswet op het Nederlandschap zijn Nederlandschap heeft verloren en aan wie in een periode van zes jaar voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van deze wet een verklaring omtrent het bezit van het Nederlandschap dan wel een reisdocument in de zin van de Paspoortwet is verstrekt, wordt geacht het Nederlandschap niet te hebben verloren. De in artikel I, onderdeel L, van deze Rijkswet in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder b, genoemde periode vangt voor deze persoon aan op de dag van de verstrekking van die verklaring of dat document.

Deze overgangsregeling is m.i. -in grote lijnen- overtuigend toegelicht. Gezien het grote praktische belang van deze overgangsregeling voor vele in het buitenland woonachtige bipatride Nederlanders is hier een uitvoerig citaat op zijn plaats<sup>33</sup>: 'De leden 1 en 2 van artikel III bepalen dat in het algemeen de verliestermin van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder b, niet eerder aanvangt dan op de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingswet. Wie echter op grond van de bestaande verliesbepaling van artikel 15, aanhef en onder c, -die als dragende criteria kent de geboorte in het land van de andere nationaliteit en het langdurig verblijf aldaar- reeds een aantal jaren aan een verliesregeling onderhevig was, zal na de inwerkingtreding van de voorgestelde regeling voortgaan met deze verliestermin en daar niet opnieuw mee aanvangen. Van deze groep van personen kan niet gezegd worden dat zij overvallen worden door de voorgestelde verliesbepaling. Voor hen vangt de verliesregeling die bij deze wijzigingswet wordt ingevoerd dus aan op een tijdstip dat vóór de inwerkingtreding van deze Rijkswet ligt. Wie bijvoorbeeld op 1 mei 1988 meerderjarig is geworden, en sindsdien tot het tijdstip van inwerkingtreding van deze Rijkswet woont in het land waarin hij is geboren en waarvan hij tevens de nationaliteit bezit, zal op 1 mei 1988, -ongeacht zijn woonplaats op die datum- zijn Nederlandse nationaliteit verliezen, tenzij hij zich in Nederland

of een der landen der EG heeft gevestigd. Omdat nu de mogelijkheid bestaat dat aan deze persoon tijdens de verliesperiode -ongeacht of dit vóór of na de inwerkingtreding van deze Rijkswet heeft plaatsgehad- een Nederlands reisdocument of een verklaring omtrent het Nederlandschap is verstrekt, wordt die verstrekking gezien als een stuiting van de verliesperiode en vangt een nieuwe periode aan op de dag van de verstrekking van dat document. Aldus lid 3 van deze overgangsbepaling. De in het tweede en derde lid gegeven regels van overgangsrecht kunnen meebrengen, dat personen op zeer korte termijn na de inwerkingtreding van deze wet hun Nederlandschap zullen verliezen. Omdat in dat geval een in de praktijk te korte termijn zou resten om een reisdocument of verklaring aan te vragen, bepaalt het vierde lid, dat deze personen de mogelijkheid wordt gegeven om zonder verlies van het Nederlandschap tot één jaar na de inwerkingtreding van deze wet *die aanvraag te doen*.

Artikel IV van deze overgangsbepaling is slechts van belang indien dit voorstel van Rijkswet na 1 januari 1995 in werking mocht treden. In dat geval zullen namelijk die Nederlanders die in het land van hun andere nationaliteit geboren zijn en na meerderjarigheid tenminste tien jaar in dat land woonachtig zijn, op grond van artikel 15, aanhef en onder c juncto artikel 26 van de Rijkswet op het Nederlandschap hun Nederlandschap verliezen. In het licht van de bovenstaande visie op het behoud en verlies van de Nederlandse nationaliteit van in het buitenland wonenden, kan dit verlies niet in alle omvang in stand worden gelaten. In Artikel IV wordt dit verlies in twee gevallen gecorrigeerd. Omdat in de tweede tranche van wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap aan oud-Nederlanders de mogelijkheid gegeven zal worden om door middel van een optie het Nederlandschap opnieuw te verkrijgen, is ons inziens een uitvoeriger overgangsregeling dan hier voorgesteld, niet noodzakelijk.

Het eerste lid geeft een optierecht aan die personen, die vóór het in werking treden van deze wijzigingswet op grond van het huidige artikel 15, aanhef en onder c, het Nederlandschap verloren hebben. Hen wordt gedurende het eerste jaar na de inwerkingtreding van deze Rijkswet de gelegenheid gegeven het Nederlandschap door een enkele verklaring te herkwijgen. De herkwijging van het Nederlandschap heeft in dit geval terugwerkende kracht tot het moment van verlies. Daardoor wordt voorkomen, dat deze personen zekerheids- en pensioenrechten verliezen, die het bezit van het Nederlandschap als voorwaarde stellen; daarvan gaven wij boven reeds een overzicht. De verliestermin van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder b vangt in dit geval aan op het tijdstip, waarop de verklaring door de overheid is ontvangen. Dat tijdstip staat door de ontvangstbevestiging objectief vast. Het tweede lid betreft dezelfde personen als in het eerste lid bedoeld, nu echter in het bijzondere geval dat deze personen op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wijzigingswet een geldig Nederlands paspoort of een recent verstrekte verklaring omtrent het bezit van Nederlandschap bezitten, althans niet langer dan een jaar tevoren

33. Memorie van Antwoord, pp. 19-21.

een geldig paspoort hebben bezeten. Zij worden geacht het Nederlanderschap niet te hebben verloren. Door het bezit van een geldig Nederlands paspoort mochten derden hen -en konden zij zichzelf- ondanks het van rechtswege verlies van de Nederlandse nationaliteit als Nederlander beschouwen. Ter voorkoming van hardheid en om administratieve redenen is een korte extra termijn van overlap gewenst; deze is op één jaar gesteld.

Voor de in dit lid bedoelde personen vangt een nieuwe verliestermin aan op het moment van de verstrekking van het reisdocument of de verklaring.

Aarzelingen heb ik slechts over het optierecht neergelegd in artikel IV, lid 1: volgens de wetgeving van nog al wat landen zal de desbetreffende ex-bipatriede door terug te opteren voor het Nederlanderschap juist zijn andere nationaliteit en daardoor wellicht andere pensioenrechten en dergelijk verliezen. Dat is uiterst ongelukkig. Overigens is er vanuit de Kamer<sup>34</sup> terecht op gewezen, dat de optietermin van een jaar na inwerkingtreding van de wet waarschijnlijk te kort is. Het zal immers enige tijd duren, voordat alle geïnteresseerde ex-Nederlanders in den vreemde op de hoogte zijn gebracht van de mogelijkheid een dergelijke retro-optie uit te brengen. Voorts ontgaat mij waarom in artikel IV, lid 2 niet ook een recentelijk afgegeven bewijs van Nederlanderschap is opgenomen. Wellicht ten overvloede wijs ik er op, dat ook hier de boven reeds beschreven problemen in geval van het op grond van gerechtvaardigde aarzelingen weigeren van afgifte van een reisdocument spelen. Een dergelijke weigering kan iemand -gezien de problemen met de retro-optie- een nationaliteit kosten. Zulks gaat m.i. te ver.

Na het voorgaande dient nog te worden stilgestaan bij het interessante opstel van Eric Heijs, 'Herziening nationaliteitswet: verlies van het Nederlanderschap'<sup>35</sup>. Heijs oefent stevige kritiek uit op de in het gewijzigd ontwerp voorgestelde redactie van de artikelen 15 en 15a. Zijn kritiek is principieel en dient m.i. uiterst serieus te worden genomen. In beginsel ligt het namelijk voor de hand om de verwervings- en verliesgronden van een bepaalde nationaliteit zo mogelijk parallel te laten lopen. Deze visie wordt ook door de Raad van State gedeeld blijkens de reactie van die Raad op het oorspronkelijke wetsontwerp, waarin weliswaar het schrappen van de afstandscis van artikel 9, lid 1, sub b werd voorgesteld, maar nog nauwelijks aan artikel 15 werd gesleuteld<sup>36</sup>. Slechts met een heel goede motivering kan men accepteren, dat een dergelijke parallelie ontbreekt. Bij die motivering dient dan met name in de gaten te worden gehouden, dat de nationaliteit idealiter een duidelijke band van een persoon met de staat in kwestie dient te manifesteren. Alleen indien de nationaliteit in de regel een dergelijke band manifesteert, is het zinvol om de nationaliteit als koppelbegrip voor rechten en plichten te hanteren. Indien een bepaalde nationaliteit op grote schaal wordt toegekend aan personen, die een dergelijke band met het land in kwestie niet hebben, wordt de nationaliteit als koppelbegrip ondeugdelijk. Hetzelfde geldt uiteraard, als een bepaalde nationaliteit niet wordt toegekend aan een grote groep perso-

nen, die evident wel een duidelijke band met het land in kwestie hebben. Het zou dan beter zijn om de nationaliteit als juridisch instrument af te schaffen, althans in een juridisch rariteitenkabinet te plaatsen naast een rechtsinstituut als bijvoorbeeld adeldom.

Indien we de nationaliteit serieus nemen en niet de afschaffing van dit rechtsinstituut willen bevorderen (waarvoor trouwens ook wel wat te zeggen valt), dan dienen we de regeling van de verwervings- en verliesgronden dusdanig gestalte te geven, dat in de regel die personen de nationaliteit van een bepaalde staat hebben, die ook een duidelijke band met die staat onderhouden. Terecht wijst Heijs erop, dat de voorgestelde verliesbepaling zulks slechts ten dele realiseert. Hij onderstreept, dat de stuitingsregeling het immers mogelijk maakt dat er in het buitenland daadwerkelijk tot in lengte van dagen en van generatie op generatie Nederlanders zullen wonen die, afgezien van hun Nederlanderschap geen enkele band met Nederland meer hebben.

Vervolgens stelt hij voor om niet de regeling van het verlies, maar de regeling van de verwerving van het Nederlanderschap te wijzigen en zich daarbij met name door de verwervingsbepaling van artikel 3, lid 3 Rwned. te laten inspireren. Waar het Nederlanderschap door geboorte onder bepaalde voorwaarden wordt verworven door personen wier buitenlandse ouders en grootouders een bijzondere band met Nederland hebben, zou het Nederlanderschap niet meer iure sanguinis moeten worden verworven door het in het buitenland geboren kind van Nederlandse ouders, wiens ouders en grootouders langzamerhand hun banden met Nederland hebben verloren. Heijs stelt derhalve voor te bepalen: 'Nederlander is het kind waarvan ten tijde van zijn geboorte de vader of moeder Nederlander is, alsmede het kind van een Nederlander die voordien is overleden. Het Nederlanderschap wordt, tenzij anders staatloosheid ontstaat, niet verkregen als die vader of moeder ten tijde van de geboorte van het kind zijn of haar hoofdverblijf heeft buiten Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba en zelf is geboren als kind van een vader of moeder, die ten tijde van zijn of haar geboorte hoofdverblijf had buiten een van die landen.'

Naar mijn mening dient deze door Heijs voorgestelde bepaling (ondermeer ter wille van de aantrekkelijke parallelie tussen verwervings- en verliesgronden en met het oog op het feit dat deze regeling het onmogelijk maakt, dat een paspoort-Nederlanderschap in saecula saeculorum wordt doorgegeven) politiek te worden afgewogen tegen de in het gewijzigd ontwerp voorgestelde verliesbepaling. Op één punt ben ik het echter niet met Heijs eens. Heijs stelt ondermeer, dat de door hem geschetste regeling minder ingewikkeld is dan de door de regering in de Nota van Wijziging voorgestelde bepaling. Dat klopt echter m.i. niet. Er zal niet alleen een uitzondering moeten worden gemaakt voor gevallen van potentiële staatloosheid, maar ook voor andere gevallen, waarin de eerste of tweede in het buitenland woonachtige generatie nog duidelijke banden met Nederland had onderhouden, bijvoorbeeld door voor de Nederlandse overheid of voor een Nederlandse onderneming te werken. Bovendien zou een uitzondering moeten

34. Eindverslag, pp. 10 en 11.

35. Migrantenrecht 1994, nr 1, pp. 9 en 10.

36. Zie daarover binnenkort uitvoeriger: G.-R. de Groot, Actuele ontwikkelingen in het nationaliteitsrecht, TAR Justicia 1993.

worden gemaakt voor gevallen, waarin de derde generatie weliswaar in het buitenland maar binnen de Europese Unie (of Europese Economische Ruimte) wordt geboren. Anders zou het immers kunnen gebeuren, dat het op het territoire van de Europese Unie geboren kind van een in het buitenland geboren Nederlander en een niet-Europees burger, niet als Europees burger wordt geboren, indien de nationaliteit van de niet-Europese ouder iure sanguinis wordt verworven. Een dergelijke regeling frustreert het aan Europese burgers toekomende recht van vrije vestiging op het territoire van de Europese Unie en staat daarom haaks op het boven reeds aangehaalde Michelletti-arrest. Ook de door Heijs geschetste regeling zal dus op diverse wijzen moeten worden genuanceerd. Indien er voor gekozen zou worden om de door Heijs aangewezen weg in te slaan verdient het aanbeveling om de regeling van de verwerving van de Britse nationaliteit iure sanguinis goed te bestuderen. De in de British Nationality Act neergelegde regeling lijkt in vele opzichten op de door Heijs gesuggereerde<sup>37</sup>.

37. G.-R. de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, Köln 1989, pp. 105, 191 en 192.